

台灣地區環保團體的角色與環保糾紛解決機制的變遷

梁明煌

東華大學環境政策研究所副教授

摘要

本文主要敘述環保團體的角色與使用的策略類型及他們在利用抗爭、替代性爭端處理模式與環境夥伴關係等環保糾紛處理機制中扮演的角色。並以台灣地區的環保團體運動的歷程與發展為例說明台灣的經驗。

關鍵詞：環保團體，環保爭端解決

前言

本文主要論述五個主題，第一個主題回顧國際環保議題解決機制的興起發展與面臨課題。第二個主題敘述環保團體的角色扮演與使用的策略類型。第三主題回顧台灣地區的環保運動團體的類型與說明台灣的經驗。第四主題討論環保糾紛處理機制：從環保抗爭到替代性爭端處理的模式。第五個主題則是說明環境夥伴關係的發展作為結束。本文作者也嘗試舉例來檢討台灣的經驗。本文是以作者親身參與及聽聞到台灣地區的環保運動為例來反思而已，因此會有疏漏，敬請見諒。

壹、環保議題解決機制的興起與發展

二十世紀是人類開始重視環保的世紀，隨之而起的是環保團體的大量出現，成為人民的委任團體，影響政府的公共政策，並在許多議題上與工業團體引發了許多的環保糾紛戰爭。在環保糾紛的演進歷程中，環保團體在菁英的帶領下扮演著許多不同的角色，同樣的也激發出許多解決紛爭的機制來。

隨著環境公害、美國60年代的社會運動發展，環保運動跟著爆發了開來（McCormick， 1989）。接下來的1970年代十年間成為全世界最矚目的環保十年，世界各國都紛紛制訂各種環保法規與機制來處理環保議題與維護環境品質。這一段期間聯合國環保憲章的制定，開始重視環境權的潮流，搭配上國家環境法案與環境影響評估法案的實施，環保署組織的成立，使得美國全國性的環保串連運動、環保遊說、環保訴訟達到了高峰。

在全國激情過後，環境運動也因為「不要在我家後院」的環境糾紛議題，而大範圍出現（Freudenberg， 1984），開始走入地方化、草根化，演出許多戲劇性，冗長的環保團體與開發單位間的環境訴訟與抗爭，使得行政單位在環境政策的議定時出現了很多的爭議糾紛（Arnold， 1984）。直到1980年代初期才崛起了替代爭端的衝突管理模式Alternative Dispute Resolution，替許多環保糾紛劃下了停戰書（Bacowand Wheeler， 1984）。

1980年代初期，隨著更多全球環境問題搬上政治舞台，各種國際環保政策議題會議與國際公約紛紛成了環境運動的焦點（Caldwell， 1984），國際法庭上的訴訟及國際制裁的案例頻頻出現，使得環境外交與談判成為環保糾紛的主要焦點。

長期頻頻遭受環保團體的監視，抗爭與訴訟壓力下，政府訂定嚴苛的環保法規的強制命令下，企業生產界已經無法規避責任，開始學習如何單純的順從法規，做好管末處理的污染防制策略(溫肇東，1999)。一些環保團體也走向環境行銷的策略，開始進行綠色消費運動（Coddington， 1993）。但是在邁入1990年代的中期，受全面品質管理制度的刺激，全球環境管理體制ISO14000與污染預防策略更迅速發展（Welch， 1997），使得企業開始推動以持續改善為目標的環境管理系統，以污染預防Pollution Prevention來避開環保抗爭(溫肇東，1999)。

雖然經歷三十年的地球日運動，地球上的環境議題並未減輕，反而因為全球化的快速發展，而使南北衝突更加的嚴重。1992年的地球高峰會議，激發了另一個契機，就是環境夥伴關係的建立，企業界的響應與加入，使得原本對立的政府、企業與環保團體三者間的關係，轉變成為無限機會的合作關係。進入二十一世紀，全球環境問題如氣候變遷，臭氧層的破洞，二氧化碳的濃度增加，森林的過度砍伐，生物多樣性基因的消失更因為科學知識的不足，技術的障礙，嚴苛法規壓力下，更使得全球環保運動團體必須重新思索與永續發展議題，及企業團體及政府間建構合作行動的關係與二十一世紀的環境倫理（Merchant， 1992），這使得環境夥伴計畫理念（Long and Arnold， 1995）成為解決地方到國際環保糾紛的新的口頭禪。

貳、環保團體的角色

環保團體依照環境議題的特性、發生地點，環保團體的工作場域與推動的議題，可以區隔為社區型、州政府層級、國家層級、聯合國層級與國際跨國層級的（McCormick， 1989）。有些團體會堅持環保無國界、無政府主義，但是

有些則受到民族主義影響很大。大部分的環保團體都是非營利型的機構，靠著會員、募款與政府計畫補助來運動（Snow， 1992），不過也有的是企業機構組成的公益事業機構，使用企業捐助與銀行孳息來運作，此外尚有產、官、學界合組的學術性團體，種類相當多，訴求的議題也非常的多。基本上環保團體因為組織目的是維護某種特定的、公眾的利益，因此也都被視為利益團體。

一、環保團體的類型；

環境教育的論文中，有Stevenson(1987)試圖將環保運動組織，依照團體成員的政治理念、擁有的資源及訴求議題，採用的策略，分為四大類型：

第一類的運動者認為問題可以利用科技來解決。主張政府決策過程加入生態知識，進行環境影響評估，增加科際整合，引進高科技來解決衝突，維持高生活品質，無需社經體制改革，也無需允許一般民眾參與決策。這些團體是屬於科技倡導者。

第二類的運動者認為問題可以用政治行動來解決，倡導者認為現有的法律、行政、經濟及決策必須修訂，才能減輕人類活動的影響。他們認同現有政經社會體制，而積極爭取參與公共決策、選舉、遊說政府、支持和他們利益相符的政策，例如曠野地、保護區、開闢地的保存，並且對污染性的開發計畫區址進行抗爭。他們較留意中產階級的生活品質。

第三類的運動者認為必須以批判的方式來促成社會變遷。他們視環境危機為社會出現重大問題的前兆，來自經濟掛帥、社經結構不健全及資本主義的弊病，需要大規模的政治、經濟改革，才能解決日趨惡劣的問題及維持社會正義和公平。此類環境運動者對解決問題的行動方式尚有許多爭論。有得很激烈，有的較溫合，都很難接受政府的控制及經援。

第四類的運動者倡導回歸至工業革命前的人類生活型式，例如居住於小的、儉樸的、自給自足的、親近大自然的鄉村社區。他們強調大自然的本質，根植個人的環境倫理，並只使用很軟性或環境影響程度很低的技術。他們採用的策略，是很烏托邦的。

二、環保團體的三種解決問題的策略

環保團體早期所重視的議題大都是以自然科學為範疇的，集中在自然資源利用議題或環境科學領域內環境遭受到公害污染等議題。不過越涉入環境問題的根本原因後，就越來越發現這些的議題，實際上都是與人類的生活型態，社會學，社會發展，族群與文化，貧富不均，支配與反支配，殖民問題及政治經濟等結構問題相關。因此環保問題也不再是單純的與人無關聯的生物保育與環境空氣被污染等議題，而是人類文明社會變遷過程中的重大議題。因此環保團體也與促成社會變遷的社會工作團體無異，當他們將焦點從自然地區轉移到政治角力戰場時，他們也必須學習如何使用著許多社會運動團體相似的解決問題策略。

Rothman(1979)曾將社區組織的理論(Community Organization Theory)中解決社區環境問題的實務，分成社會規劃(Social Planning)、地域發展(Locality Development)及社會行動(Social Action)三大類型。雖然此報告原是探討社會工作者面對社會環境問題時應扮演的角色及採取的工作策略，但是對自然資源保育的問題似乎也適用。環保團體通常使用類似地域發展及社會行動的兩種模式。分述如下：

社會行動又稱為社會抗爭(Social Protest)。常由受害民眾團體應用來處理在大財團所造成的環境污染及公害問題。採用者認為自然環境及社會環境產生的問題和社會、經濟、政治意識的、結構的不健全有關，同時也與資源分配不均的結果有關。激進的運動者認為必須動員弱勢團體、採用各種抗爭方式、逐漸壯大弱勢團體的力量後，才能迫使強勢團體願意讓步、妥協、改善環境問題。行動者必須熟練組織結社及運動的技巧，擅於領導群眾情緒，有不懼強權暴力的膽識及全職奉獻於解決問題的行動。國內環境污染運動常常演變成公害自力救濟，都是受害的民眾在經年累月長期依照合法請願、訴願程序無效後才爆發出來的「社會行動」。這種社會行動過程中常會出現一些菁英，然後逐步轉入政壇去發展。

以社區議題解決為宗旨的團體主要是採取地域發展又稱社區發展(Community Development)的工作模式。採取者以為環境問題是地方人士在社區發展過程中

，對自然資源使用的觀念及做法上有偏差，而造成的不幸結局。如果能充分利用當地的既有社會政治規範、意見領袖的影響力、更積極的公共參與模式、更民主的會議表決方式、動員地方上的人力、經濟及智慧資源，即可解決社區內的環境問題。因此採取者通常扮演促進解決問題的「催化劑」、「溝通者」、會議程序的「設計者」及「調停者」。但是這種策略在小的環境問題、及傳統社會政治規範猶存的社區才較容易成，當需要大量外來資源、科技才能處理問題時，採用這種模式則無法有效的解決問題。

通常與政府來往密切的學術性環保團體，或者與政治團體結盟的環保團體領袖，偶而也會因為政黨輪替而搖身一變成為公職人員，之後，他們就必須迅速學會採用社會規劃或環境規劃的工作模式，以處理環保問題。這個模式下的解決問題的方式是透過一系列的規畫流程包括問題界定及診斷、需求評估、二手資料收集及分析、解決問題替代方案擬定、評估、選定解決方案，及執行計畫流程，包括編定預算、工作計畫、籌募經費、組訓工作人員、執行計畫、監督及評量計畫成效等來進行。問題經評量結果進入第二階段的規畫流程。採用者必需善於規畫、決策及具有官僚技巧才能應付利益團體的遊說。但是社區型環境問題都不很具政治性，不為新聞媒體所報導，因此議題也不會讓政府重。因此環保團體只有奮鬥，靠吵熱議題、讓媒體及國內政策主管機關注意，才能被政府列入優先處理的焦點。

以上三類的運動者雖然理念及採行解決問題的策略不同，但對全球與地域性的環境品質及自然資源的保育工作均貢獻很大，這三種模式也早已出現在台灣地區。

參、台灣的環保團體

一、台灣環保團體的種類與運動領域

台灣最早出現的環保團體要數中華民國動物保護協會，是一群立委與國代因應先總統蔣公對農村的牛隻負荷過重而發憐憫之心所組成的團體。第二個成立的自然生態保育協會由一群政府菁英與學界人士共同成立的，所以算是政府

的御用團體。其他的尚有溪流環境協會、國家公園學會、林學會、戶外遊憩協會、溪流環境協會等。採行科技及政治策略並用，以專業知識參與國家政策制定、規劃及協助研究及教育計畫。自然生態攝影協會則拍攝國內自然生態影片及照片記錄，並為公共電視台的主力。鳥會屬於草根性的團體於1980年代開始從中華民國動物保護協會脫離，在台北市成立野鳥協會獨立出來，初期以賞鳥調查與教育為主，到了後期才捲入社會抗爭的路線。

最早成立的幾個草根環保團體有，台灣環保聯盟、台灣綠色和平工作室、新環境基金會、主婦聯盟等團體，常使用社會批判、行動策略來監視環境及自然資源保育政策。訴求議題廣泛，包括能源政策、石化污染性工業、公害、森林濫伐、環境權、綠色思想、環境立法等。成員年輕、關懷本土環境問題，願意獻身行動及社會變遷，堅持環保應優先於經濟發展對開發案。新環境基金會成員多律師，偏重環境立法及環境教育，成立較早，後來成員分組各種環保團體。主婦聯盟採除了強調婦女參與、遊說政策外，也強調環境教育、根植會員個人生活的環保行為。台灣環保聯盟的前身是各地的公害自力救濟團體，抗爭的重點偏向石化業、反核及公害，有很強的地方群眾基礎及地方政治資源，也常與民進黨結盟。台灣綠色和平工作室則主導綠色森林，野生動物及農藥，高爾夫球場，石化業與焚化爐，目前淪為一人組織，且曾經是民進黨地方主委身分。各個團體規模仍然很小，行動策略常受新主導及熱心人物的政治理念、團體組織技巧及行動經驗的影響。

國內第二波興起或半途轉入環境與自然保育界，但卻是極為突出的團體要數「綠色消費基金會」、「美化環境基金會」、「關懷生命協會」、「稀有動物保育協會」及「環保生活促進會」。目前已經關門「綠色消費基金會」前身為「地球日雜誌社」，由國代、影星、媒體工作者等組成，過去以環境教育叢書的翻譯出版、廢容器、輪胎資源回收、環保綠色消費、環境清潔日、並且一度介入自然保育的項目除了犀角產製品外、尚有河川教育、種樹活動的辦理，經費主要來自廢容器有關的企業及環保署。「美化環境基金會」曾經從事醫療廢棄物、容器回收議題及幼兒教育的議題，直至地球環保高峰會議才轉入野生動物貿易及國際性的議題包括華盛頓公約。「關懷生命協會」反對狩獵、動物

試驗育種、動物皮草、飼養及虐待動物，反對馬戲團的馴獸及動物園用不合乎人道的方示展示動物。此一團體因為對流浪動物安樂死議題發生路線爭議，在1999年間出走另外籌組「動物社會研究室」。「環保生活促進會」較擅長於主辦大型的活動，常邀請有關團體及學校機構，在人潮集中處如中正紀念堂辦理教育宣導及活動，後來與原住民文化藝術工作者結盟。「稀有動物保育協會」也積極在扮演環境公關的性質。海洋哺乳動物受到重視後，開始有動物學者籌組中華鯨豚協會推動救難鯨豚，鯨豚資源的調查與東海岸鯨豚生態旅遊的解說員訓練工作。其他尚有蝴蝶保育團體，藍色東港溪聯盟，愛鄉促進會等組織。

1990年代初期，有四個國外環保團體進駐台北，開始對我國野生動物保育政策及執法狀況進行監督。包括信賴地球基金會EARTH TRUST來台對台灣漁業界流刺網誤殺海洋哺乳動物事件進行調查，曾受維他露基金會贊助對台灣犀牛角走私案、遠赴非洲拍攝紀錄片邀請過犀牛人威利先生來台步行募款。TRAFFIC Taipei從1991年起隸屬於中華民國自然生態保育協會，對我國交易瀕臨絕滅野生動物及其產品的數量如犀牛角及其他的中藥使用量，進行調查及監視，協助政府收集國際野生動物貿易資訊。巴哈伊環保處則偏重在國內自然教育及環境教育方法的推廣上。人猿基金會係針對紅毛猩猩的走私問題而來的，曾協助保育教育、人猿義診及送人猿回印尼等活，目前已經結束工作。

二、國內環保運動的成就

國內環保運動的成就，可謂是不剩枚舉。許多團體除了總會外，在全台各地開始設分會。運動者不再是陳映真先生辦人間雜誌時那樣，背負台灣意識型態、及政治迫害受難家屬的包袱，也逐漸擺脫公害受害者的求償角色、擴大角色為參與社會關懷，不再被各級政府醜化為環保流氓。一些團體曾參與法條的草擬及立法程序，促使林務局改制，並爭取到政策制定參與監督機會。

環保團體遊說及動員專業人士及志願人員的能力逐漸增強，也開始採行更草根的及聯盟的行動，例如犀牛角粉、黑面琵鷺、高爾夫球場、水源保護區、飼養保育類動物、反核、六輕石化業等議題上都出現了強大的聯盟在組織集會

、遊行法的規範下運作群眾運動。有些運動者更直接參加政黨、介入選舉行動，或轉任國會助理，讓國會更能夠切入保育立法及政策監督，有些則跨越黨派、吸引各種政黨多位立委精英介入。除了倡導保育理念外，也兼顧環境教育，及調查研究，使用數據、理論、增加論政的品質。一些團體逐漸學術化，走向海峽對岸，辦理國際學術研討會，或主動參加國際會議，介入國際自然保育的議題，與國外資源相互應用。如參加地球高峰會議、CITES大會，主婦聯盟則參加婦女高峰會議。宗教團體也開始深思自然保育及環保議題、並加入行動，如釋昭慧法師所帶領的關懷生命協會、慈濟、法鼓山佛教團體的資源回收、萬華長老會及生態神學中心（目前的生態關懷者協會）。國內社區總體營造計畫全面推動的過程中也另外興起以社區發展為模式的社區組織，成為未來的發展重要路線。

三、國內環保運動的迷失

剛起步的這一階段國內環保團體雖然蓬勃發展，但是還是有些迷思。例如忽視執法機構保育決策緩慢、行政效率低落的原因，引入國際保育觀念時，常忽視國內傳統習慣、文化、道德、人情及講究面子所形成的阻力及惰力。缺乏官僚服務經驗，過度堅持理念，而忽略政府在不同利益團體間取得平衡點的兩難困境及風險。激進環保領導人常疏忽本身團體的民意基礎、影響及公信力，反而以負面互動關係，加重政府的排斥。環保團體雖多，但會員數目很少，會員重疊相互串聯，實際上資源非常捉襟見絀。對須長期投入的議題，難以兼顧。半官方團體與政府共生關係密切，資源豐富，但無法監督政府。草根性團體則陷於是否參與爭食經費及與企業合作的困境。

肆、環保糾紛中環保團體的角色

一、環保抗爭階段

大部分的環保團體會同時使用多種策略來達到組織的成立目的，但是因為有些策略需要特殊的專長與專職人員來推動，因此也會逐漸依照專長、與地

理位置的特殊性而開始分工。Fitzgerald (1990) 描述美國的保育團體除了針對特殊自然資源成立的使用者團體外，尚有專門負責環保遊說的團體、會積極協助政治行動與地方選舉事務的團體、扮演環境調查的團體、擅長串連辦理大型造勢活動的團體、負責推動環境公共關係的團體、也有專司環境訴訟的團體、專門執行環境調停的團體及專門協助募款的團體。此外大部分的團體也都會使用環境教育的策略。這幾種策略在國內除了訴訟與調停在台灣很少使用外，都廣泛的被應用上了。

事實上在美國最大的保育團體常常是資源使用者本身組成的團體 (Fitzgerald, 1990)，例如美國最大的國家野生動物聯盟是由釣魚與狩獵動物者，為了能夠永續的獲得運動性狩獵的獵物所組成的，因此在狩獵這項議題上就會與其他動物保護團體相對抗，成為環保議題的製造者。漁業團體會為了魚貨而與海洋哺乳動物保護團體對抗，森林利用的團體會因造成水土流失而與淡水魚類保護團體起衝突，但是如果具有共同興趣或面對更大的開發案時又會聯合起來。台灣地區的國家公園運動雖然快速興起，也受到許多環保團體的聲援，但是在處理原住民區域如蘭嶼地區，就會受到城鄉發展團體與文史團體加入原住民團體的抗爭擱置。但是面對棲蘭山的檜木林，國家公園卻又被高舉來取代退輔會森林保育處的威權，因此會因議題而有不同的抉擇。

二、替代性爭端處理衝突階段的環保團體的角色

以往的資源管理者在解決既存的或剛開始發生的衝突問題時，方式大概都是迅速處理，提出解決方案，或是從支持、反對及中立的團體及管理機關上司去收集意見，診斷後再依機關的立場決定解決方案，這二種模式，管理者即使再精明能幹，也不能滿足所有團體的意見。解決方案也遲遲不能定案，問題也沒有解決。在這二種模式中，環保團體被當成是問題的製造者，環境議題的糾舉者與非中立的利害關係人，因此政府盡量採取迴避原則，不敢偏袒，而使得環保團體必須持續體制內、外雙重的抗爭路線。如每年在立法院前阻擾預算通過的美濃水庫的開發案，核四廠的興建案，都是由於問題並未被處理恰當，而任其發展下去，衝突的強度將會逐年擴大，結果是非常可怕的，使得涉入爭議

各方團體包括民眾、政府、企業的心理影響都非常大。

當衝突過程愈可能有更多的嚇阻力及輸贏的結局出現時，衝突管理及解決對策可能會從私下的利益團體和解，例如包括(1)避免衝突、(2)非正式討論及解決問題、(3)談判、(4)調停，轉成私下的透過第三團體的決定如(5)行政長官決定、(6)找仲裁單位，甚至走上公開的法庭、黨機關組成的第三團體來決定如(7)法院判決，(8)或憲法法庭來立法決定。但是也有許多的糾紛往往會走向法律外阻性的決定，如使用(9)非暴力直接行動；自力救濟，甚至(10)暴力性的直接行動。而替代性爭端解決方法Alternative Dispute Resolution屬於法庭外調停的做法（Moore， 1986）。

Carpenter and Kennedy (1988) 提出替代性爭端解決方法是種新的解決環保糾紛的典範，當問題發生時，管理者一開始只是監督，評估問題，設計及制定一個工作計劃，然後才邀請相關團體進來交換意見，並找出解決問題的方法，最後由利益團體負責執行方案解決問題。如果必要才會引入外面的第三團體來協助處理或加入調停。這第三團體有時候是律師，或大學的調停研究顧問，有時也是另一個未涉入爭端的環保團體的理事長。Carpenter and Kennedy (1988) 就建議一個處理公眾衝突的流程，來規畫評量公眾衝突的計畫。

三、台灣的案例

以下提出台南四草地區鹽田成為台南科技工業區的計畫用地引發衝突的管理策略。筆者是在1991-1992年間以環境影響評估說明書中動物生態調查部份的撰寫者身分進入這個開發案。當時開發單位委託有經驗的工程顧問公司及國內資深的環評顧問陳章鵬先生負責專案，透過筆者引薦，他們與高雄鳥會、台南地區鳥友接觸，獲得支持下，由高雄鳥會具名接下外業調查，提供歷年來四草地區的鳥類資料、及擔任野外調查工作。筆者只負責撰寫報告、環境影響評定及減輕影響策略與監測計畫的擬定。當時的專案經理也接受環保團體的條件，在環評報告書即提出分區與分期開發，與保留部份工業區預定地內靠海部份溼地，作為鳥類棲息地的減輕影響條件。本案在環保署環評審議的後期過程，獲得環評委員支持，從工業區內爭取到了更大比率面積的溼地，甚至以第二期的

工業區內有高蹺行鳥繁殖區為由，再挖出50公頃面積。環評後期工業局反悔不將鳥類棲地劃入工業區的綠帶內，改依照野生動物保育法，由台南市野鳥協會協助市府完成申請圖書報請農委會核定公告後，台南四草野生動物保護區於是成立，面積高達500公頃。

本案開始時因為台南沒有環保團體可以發出聲音，因此面對經濟部決定在台鹽的土地內進行重大國家建設，與當時在附近擁有大筆土地的台南市長行政權下，幾乎是難以抗衡。但是透過一些非正式解決問題方案討論、合作找出解決衝突的方案後，利用環評審議，轉移行政權到中央去運作下所達成的。環保團體花費很少成本，卻創造出台灣第一個工業區發展與野生動物保護區設置同時進行的案例。類似的案例也發生在接下來的台南科學園區設置燕行鳥繁殖區。此外高鐵在經過台南縣葫蘆碑水雉繁殖地，也是靠著棲地重建與重新引入等減輕影響方案來處理。

伍、環境夥伴關係計畫的發展

一、環境夥伴關係的類型

環境夥伴的出現是因為資源保育及開發兩股截然不同的聲浪，演變為紛爭而走向司法、訴訟等解決方式時，才開始被提出來，希望透過一個替代方案，強調全體參與使用較多志願性、共同合作訂定環境政策，又能納入團體意見，而有效的解決環境問題。所以環境夥伴可定義為：【一個較多自願性共同合作、強調全體的環境政策訂定的替代方案。】倡議者認為參與對象如果能擴及到所有與議題相關的團體，則可能可以減少許多的環保糾紛（Long and Arnold, 1995）。

環境夥伴的理論雖然仍在發展階段，但是已經有不同的區分（Long and Arnold, 1995）。有的依照議題的範圍區分：有的將公共政策施行的背景分為三個階段〔政策訂定前期、政策訂定過程中、政策施行的回應期〕，再將策略的發展分成三個階段〔訂定議程、發展策略、施行策略〕，找出其中六個發展出夥伴關係的機會。第三種則是基於夥伴活動領域的類型來作為區分基礎，例

如：因為糾紛抗爭、政策形成、政策研究、或計畫實施等不同的因素而聚集；當然也有因為有相似興趣而聚集在一起，例如：商業、非利益團體、機構等的因素。也有的是針對協商與博弈理論來作為討論的類型。

Long and Arnold (1995) 特別留意夥伴關係形成前，參與團體涉入環境議題糾紛的強弱程度，及參與者與夥伴關係目標的關聯程度等二個面向。以《核心的關聯性》及《先前所發生糾紛的強度》將環境夥伴分成四種類型：先占型、聯合型、探索型、槓桿型等；並且將環境夥伴運作《生命週期》分為：萌芽期、開始期、實行期、終止／更新期等四個階段，討論各階段中應該要注意的事項。

二、台灣的環境夥伴關係案例

以下筆者說明發生在台南四草野生動物保護區的案例。此保護區出現後，台南地區的鳥友將焦點轉移，擺在阻擾七輕與燁聯鋼鐵廠在四草北邊的七股溼地與黑面琵鷺的棲息地上設廠的計畫上。環評審議長達八年的僵持，民進黨立委與台大城鄉所介入，台南地區保育團體的菁英出現了許多路線爭議，到了1998年間已經有溼地保育聯盟，台南縣野鳥學會，國際黑面琵鷺保育中心，紅樹林保育協會等四個保育團體，再加上自然生態保育協會台南分會，環保聯盟的台南分會等出現很多關懷七股的團體。但這些團體在保護策略常互有爭議，無法合作，且競食補助經費，而使得七股與四草保護區的行動一直無法有效進行，而任由鳥類的棲息地荒蕪，鳥類紛紛離開四草保護區在區外活動。1999年921地震後，農委會給地方政府及保育團體的補助款大幅縮減，加上選前執政黨放出八輕興建及七輕的環評有條件通過的消息後，使得保育團體重回四草這一塊已經荒蕪保護區的壓力重新開啟。

此時台南市政府由民進黨執政後，任用了曾經擅長社會運動的年輕建設局長，在績效壓力下，調入一位美國環境科學碩士，曾參加社運，代表綠黨競選台北市議員，台北縣國代的年輕女士來當任約聘雇員後，才出現新轉機。由於受到在台北地區生態保育聯盟推動森林文化年經驗影響，她首先私下說服地方上的保育團體菁英與學界教授回來支援。她的熱誠與工作態度得到不少正面的

回應，願意重新回到合作協商的基礎上，共商成立台南市政府四草野生動物保護區經營管理委員會與工作小組來共同管理保護區。其中工作小組成員除了農林課外，也包括台南鳥會，濕地保育聯盟，紅樹林協會與環保聯盟的專職人員，都是以無給職方式參加。而委員會包括三分之一的市府市長，首長、學者與地方民間團體代表（包括保育團體、漁業團體、社區團體的理事長與市議會民代）。保護區旁的台南科工區的代表也列名委員會中。高屏地區的學者與政府機關代表則成為工作小組的顧問群。目前這個組織從籌備到2000年3月8日正式成立運作，成為國內各縣市首度以策略聯盟，環境夥伴關係方式來共同管理保護區的案例。這個案例在後續能否成功，仍然值得密切的注意。

結語

環保已經是人類進入二十一世紀重要的生存的議程，而環保團體經歷了一個世紀的洗禮，逐漸地從受迫害中解放，與污染者抗爭，監督政府立法及執法，倡導環境正義，轉到利益團體間的相互競爭，而出現僵持不下的亂象，但是隨即在調處妥協的糾紛處理模式下走出陰影，並進而因為污染者的覺醒，與自發的、預防性的環境管理系統的出現，而使得環保團體與企業及政府走入攜手合作處理問題的環境夥伴模式。整個歷程都是人類在環境災害的威脅意識中學習到的生存策略，而透過不斷的環境教育，溝通歷程來達成。面對未來更大的全球環境議題及國內永續發展議題的挑戰，似乎只能期望有更多自願性的攜手合作，才能實現用愛來化解仇恨的斷層。而國內化解環保糾紛的人才培育仍然在起步中，值得國內政府的重視。

參考文獻

- 溫肇東，1999，企業的環境管理，遠流出版公司，台北。
- Arnold, Ron 1987, Ecology wars, A Free Enterprise Battle Book, USA.
- Bacow, Lawrence S. and Michael Wheeler, 1984, Environmental dispute resolution, Plenum Press, N.Y.
- Caldwell, Lynton Keith, 1984, International environmental policy: emergence and dimensions, Duke University Press, USA.
- Carpenter, Susan L. and W. J. D. Kennedy 1988, Managing public disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements, Jossey-Bass Publishers.
- Coddington, Walter, 1993, Environmental marketing: positive strategies for reaching the green consumer, McGraw-Hill, Inc.
- Fitzgerald, Sarah, 1990, Options for conservation: the different roles of nongovernmental conservation organizations, World Wildlife Fund and The Conservation Foundation.
- Freudenberg, Nicholas, 1984, Not in our backyards! Monthly Review Press, N. Y.
- Long, Frederick J. and Matthew B. Arnold, 1995, The power of environmental partnerships, The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers Fort Worth.
- McCormick, John 1989, Reclaiming Paradise: The global environmental movement, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
- Merchant, Carolyn, 1992, Radical ecology, Routledge, N. Y.
- Moore, Christopher W. 1986, The mediation process: practical strategies for resolving conflict, Jossey-Bass Publishers.
- Rothman, J., 1979, " Three models of community organization practice, The mixing and phasing," in Strategies of community organization, edited by Cox F. M., Erlich, J. L., Rothman, J. and J. E. Tropman, Peacock Publishers.
- Snow, Donald, Inside the environmental movement, Island Press, Washington D.C.
- Stevenson, Robert B., 1987, Schooling and environmental education contradiction in

purpose and practice, in environmental education: practice and possibility, edited by Ian Rototton, Deakin University, Australia.

Welch, Thomas E. 1998, Moving beyond environmental compliance: a handbook for integrating pollution prevention with ISO 14000, Lewis Publisher, Boca Raton.

Roles and mechanisms shift of dispute resolution of environmental groups in Taiwan

Min-Hwang Liang

Associate Professor of Graduate Institute of Environmental Policy, National Dong Hwa University

Abstract

This paper discusses the types, roles and strategies developed by environmental groups. Three major mechanisms attempting for managing environmental conflicts, environmental protest, alternative dispute resolution and environmental partnership building are briefly described. In each approach, some showcases of environmental action groups in Taiwan are illustrated and reflected.

Key words: Environmental Group, Environmental Dispute Resolution